



# Perception et Effets de la Certification Foncière au niveau des ménages ruraux

## 1ere partie

Hôtel Panorama

Mercredi 7 Novembre 2012





## Une étude en partenariat

- Construction, réalisation et analyse : Observatoire du Foncier, IRD-Dial et Cirad
- Financements : AD2M-Fida et C2D-AFD
- Analyse en progression : les premiers échanges aujourd'hui
- Mieux connaître les pratiques foncières et alimenter le débat sur les orientations de la réforme foncière
- Une « photo » en 2011 et la constitution d'une base de référence (To)
  - avec des questions rétrospectives pour évaluer le changement,
  - et la planification d'une deuxième enquête en 2014 (T1)



## Les objectifs spécifiques de l'étude PICF

- Analyser les impacts de la certification foncière (et non de toute la réforme) au niveau des ménages en milieu rural ;
  - *Impacts économiques* : accès aux crédits, investissements et marchés fonciers;
  - *Impacts sociaux* : niveau de connaissance sur la réforme, fréquentation des guichets fonciers, profils des détenteurs de CF (inclusion) et conflits fonciers;
- Et aussi, tenter de mieux connaître la diversité des patrimoines fonciers, des pratiques de sécurisation et des perceptions d'insécurité foncière des ménages





## Les questions

- Est-ce que les ménages connaissent le guichet foncier ? S'y sont-ils rendus ?
- Est-ce que tous les ménages ont un sentiment d'insécurité foncière ? Quelles sont leurs pratiques sur le terrain pour sécuriser leurs droits ? Comment cela s'articule-t-il ou non avec le certificat ?
- Quels sont les ménages qui ont demandé un certificat ? Et à l'inverse, ceux qui n'en ont pas demandé ? Sur quelles parcelles ?
- Le processus de certification a-t-il permis ou non de réduire les conflits ?
- Quels sont les liens et quels sont les effets en termes d'accès aux crédits, d'investissements et d'activité des marchés fonciers ?



# La méthodologie

## Choix de communes contrastées

9 communes

Avec des critères similaires = un guichet foncier, ouvert en 2008, et ayant eu le même type d'appui (sauf 1),

Avec des différences notables = caractéristiques de la population et de l'organisation foncière, nombre de demandes de CF

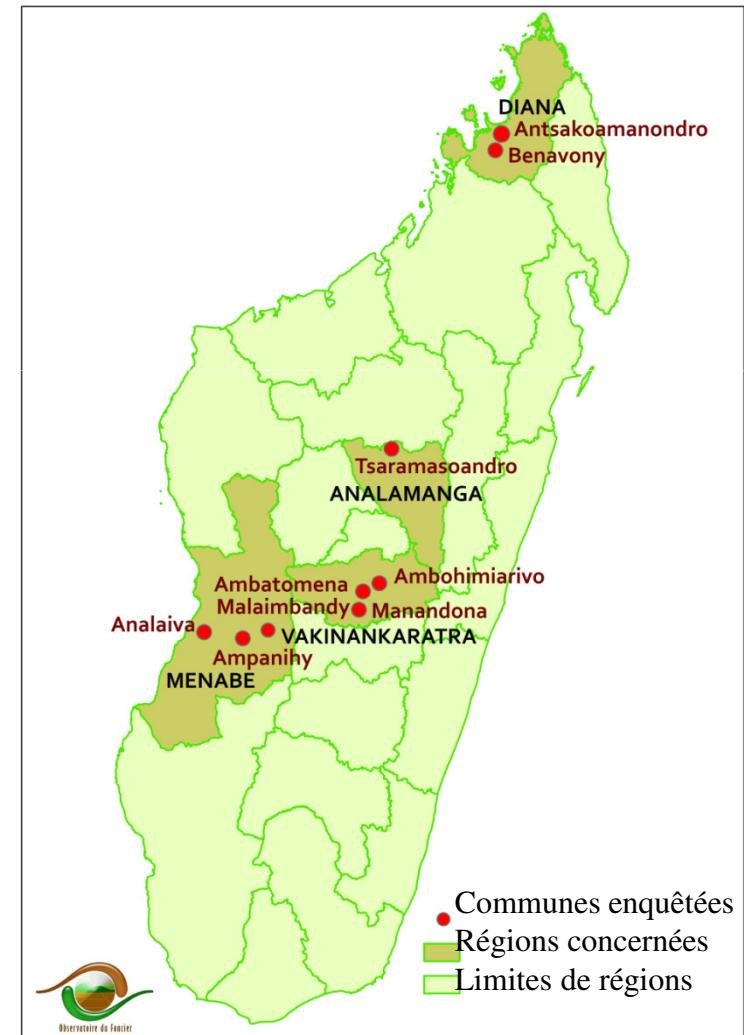
## Sélection aléatoire des ménages

200 ménages par communes

## Enquêtes

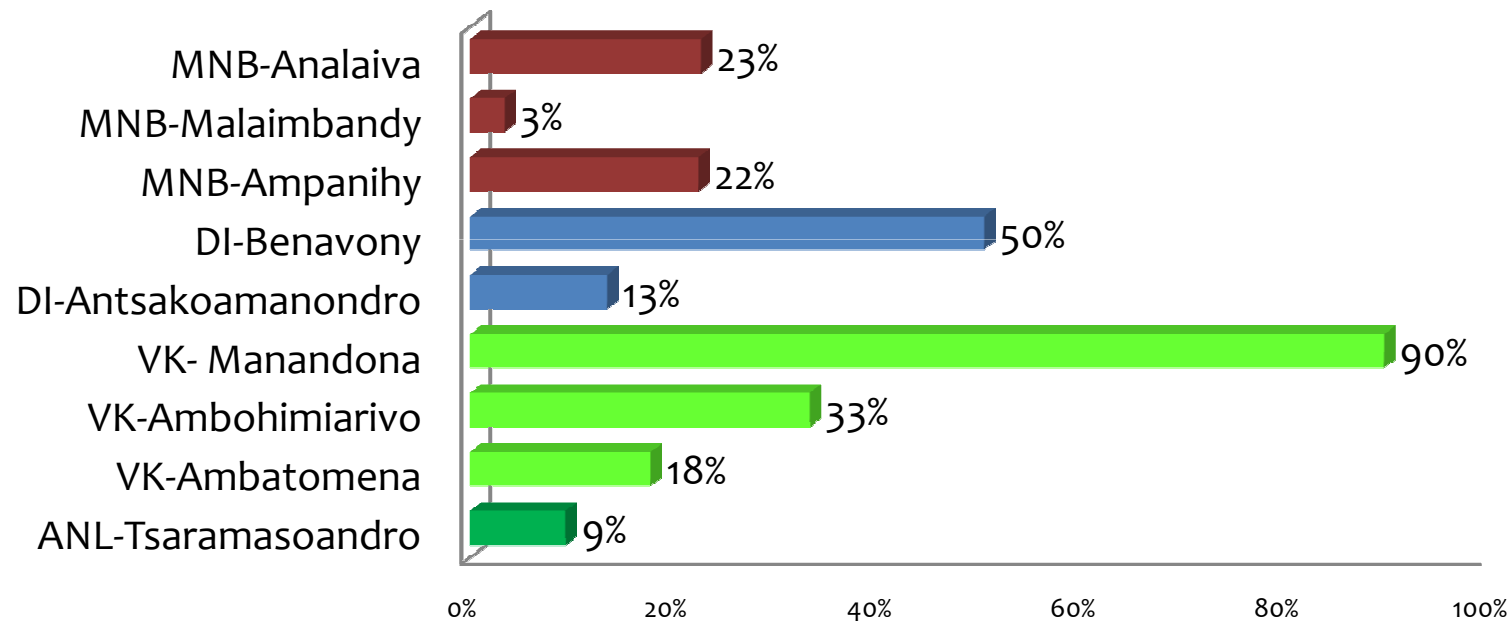
Focus group

Enquête ménage sur la base d'un questionnaire





## Un panel de situations



9 communes avec **des « Taux de Couverture » contrastés** = nb de demandes de CF / nombre de ménages

3 communes avec des taux élevés, 3 avec des taux intermédiaires, 3 avec des taux plus faibles





## Représentativité des données

Au total : 1862 ménages enquêtés et 7 697 parcelles recensées

Des données uniquement représentatives à l'échelle des communes étudiées et non de l'île mais des conclusions illustratives de situations similaires

Dans des communes où les guichets fonciers avaient au maximum 3 ans

Des questions posées de la façon la plus progressive et la plus descriptive possible mais il y a toujours des risques de réponses évasives

On n'obtient pas la finesse d'études de terrain approfondies mais un regard plus large et plus systématique

Des enseignements à valoriser pour la prochaine enquête dite T1



## Objectifs de l'atelier

- Présenter et mettre en débat les premiers résultats (seuls quelques résultats)
- Enrichir la compréhension et la portée des résultats
- Identifier des questions d'approfondissement
- Pointer des points de réflexion ou des implications pour l'opérationnel





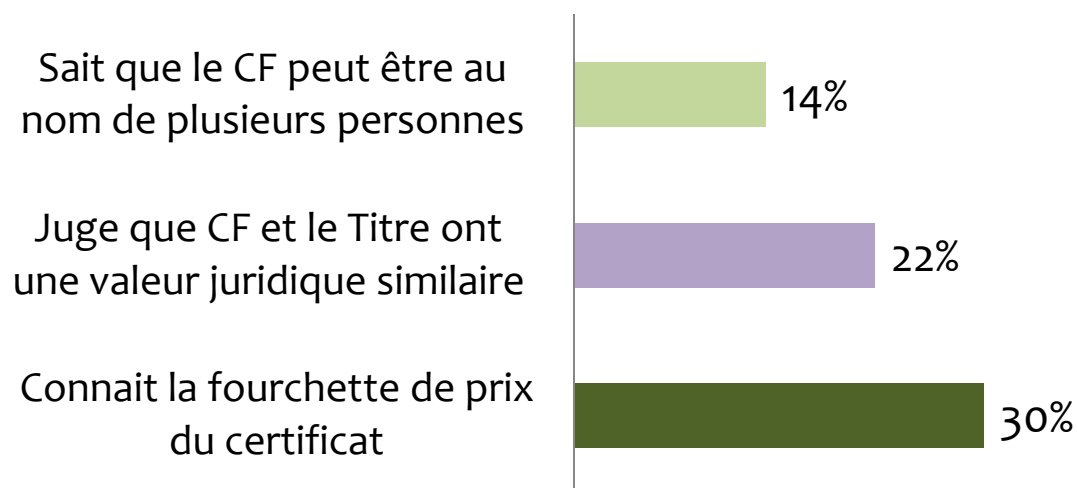
## THEME A

Connaissance du certificat foncier  
et  
fréquentation du guichet foncier



## Est-ce que les ménages sont informés de l'existence du guichet foncier et des caractéristiques des certificats fonciers ?

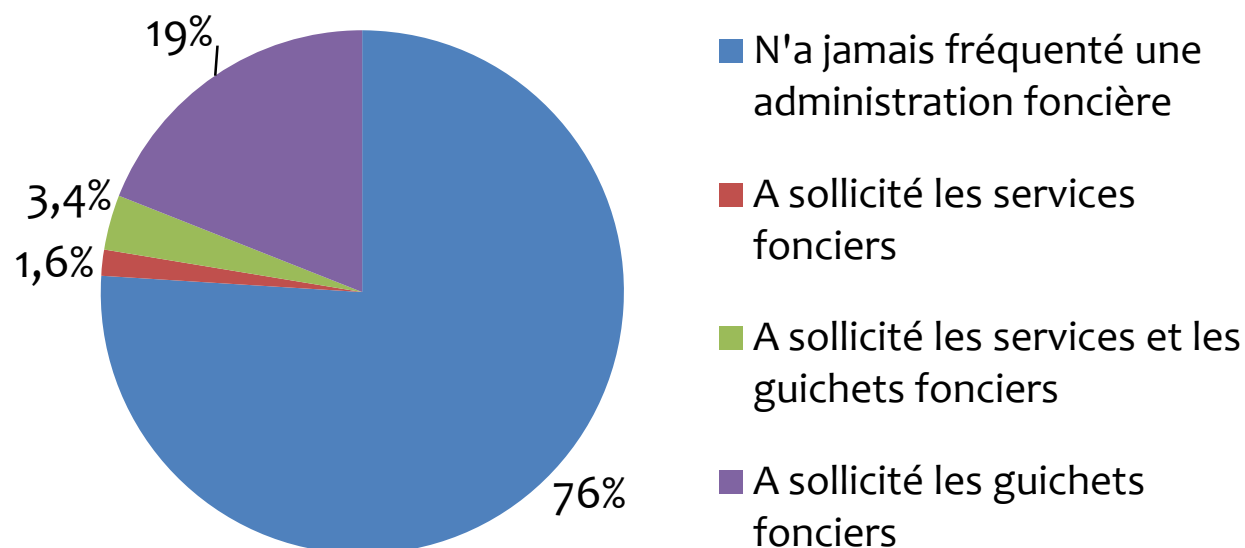
- **Une information sur les guichets bien diffusée :**
  - 2/3 des ménages connaissent l'existence du guichet foncier et ce, même dans les villages éloignés
  - Mais, constat classique, les ménages les moins instruits ou les moins aisés sont moins fréquemment informés
- **Mais une information hétérogène sur le certificat (% de ménages)**





## Est-ce que les ménages se rendent au guichet ?

- Une fréquentation des guichets fonciers témoin d'un changement (24% ménages)



- Dans 4 cas sur 5, les personnes qui sont rendus au guichet n'avaient jamais eu auparavant eu l'occasion de solliciter une administration foncière = accessibilité d'un service public





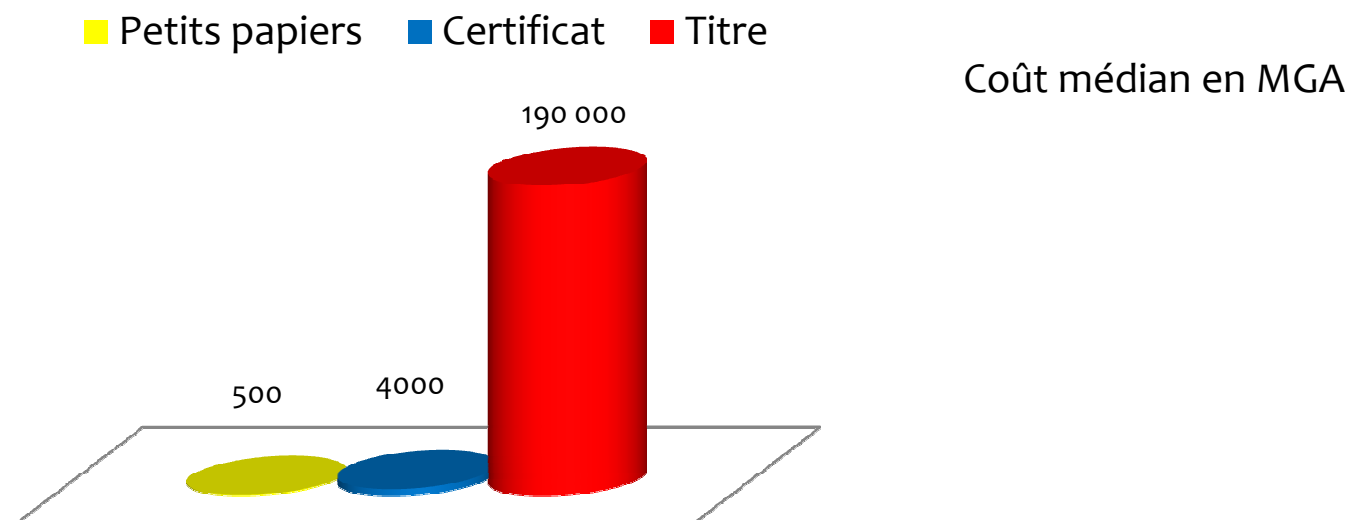
## **Pourquoi est-ce que les ménages se rendent au guichet ?**

- **Dans 2 cas sur 3, les personnes demandent uniquement des informations et non un certificat (avec des variations selon les communes) : un fort besoin d'information**
  - **Un fort de taux de satisfaction des informations fournies par le guichet (75%), notamment du fait de la gratuité de l'information**
- => Le guichet ne peut être jugé seulement sur le nombre de certificats délivrés mais comme un service de proximité qui facilite l'accès à l'information**



## Appréciation du coût et du temps de délivrance des certificats

- Coût du certificat : nettement inférieur au titre, légèrement supérieur aux petits papiers seuls 11% des ménages trouvent le CF trop cher .. mais un coût en augmentation



- Longueur de la procédure : 64% des CF obtenus en moins d'un an, 35% en 1 an environ mais des délais qui tendent à s'allonger



## THEME B

La diversité des pratiques de sécurisation des  
ménages  
et leur sentiment d'insécurité foncière



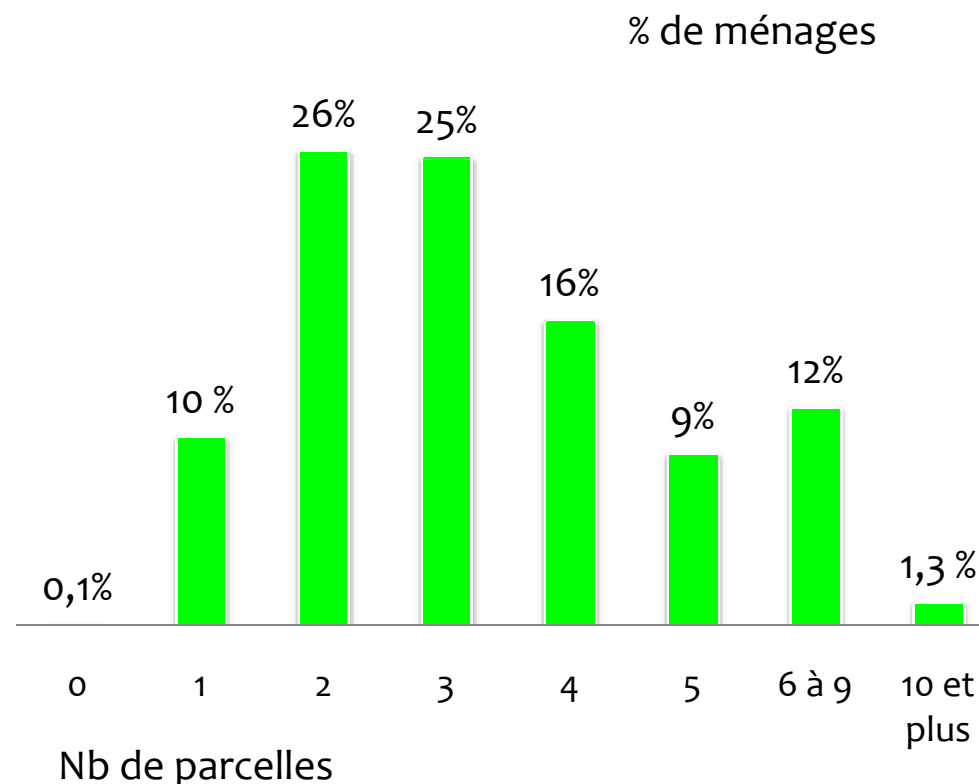


## Quels sont les patrimoines fonciers des ménages ?

- Deux tiers des ménages possèdent entre 2 et 4 parcelles,
- **Taille moyenne d'exploitation = 0,6 ha (Manandona) à 2,4 ha (Malaimbandy)**
- 5% des ménages sont des paysans sans terre
- 26% des ménages ne possèdent qu'une parcelle agricole

Plus de 50% des parcelles sont d'une superficie inférieure à 0,5 ha (30% sont même inférieures à 50m<sup>2</sup>)

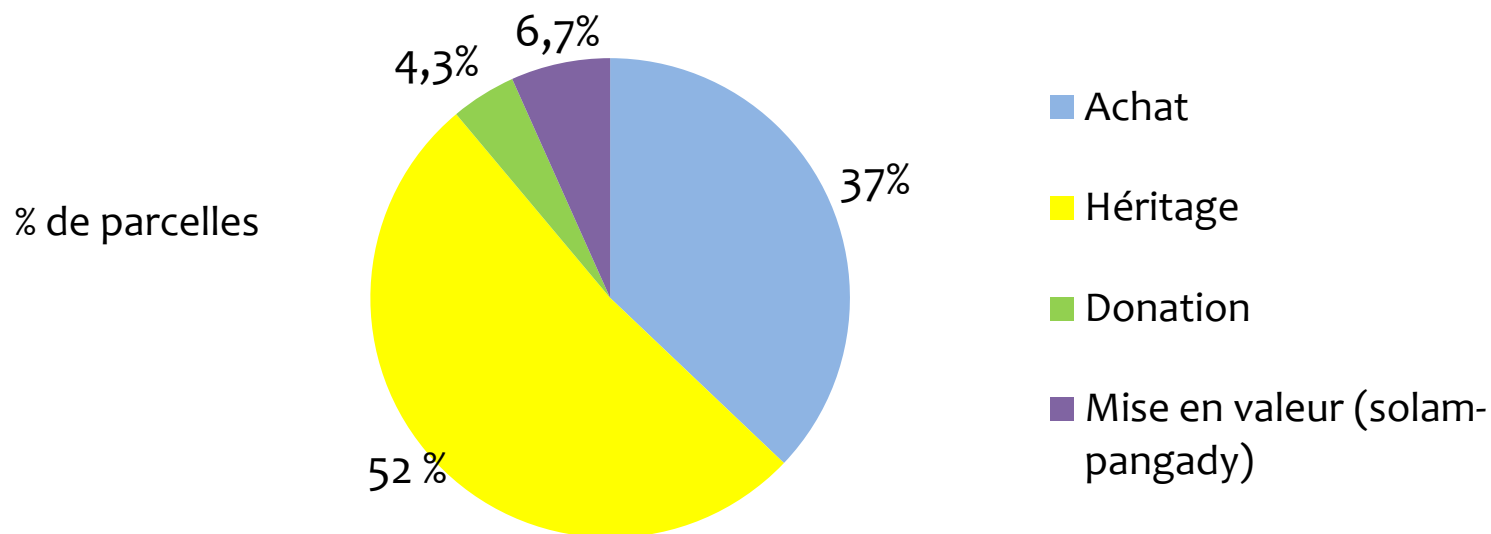
**Plus de 60% des parcelles agricoles sont consacrées au riz**





## Quels sont les patrimoines fonciers des ménages ?

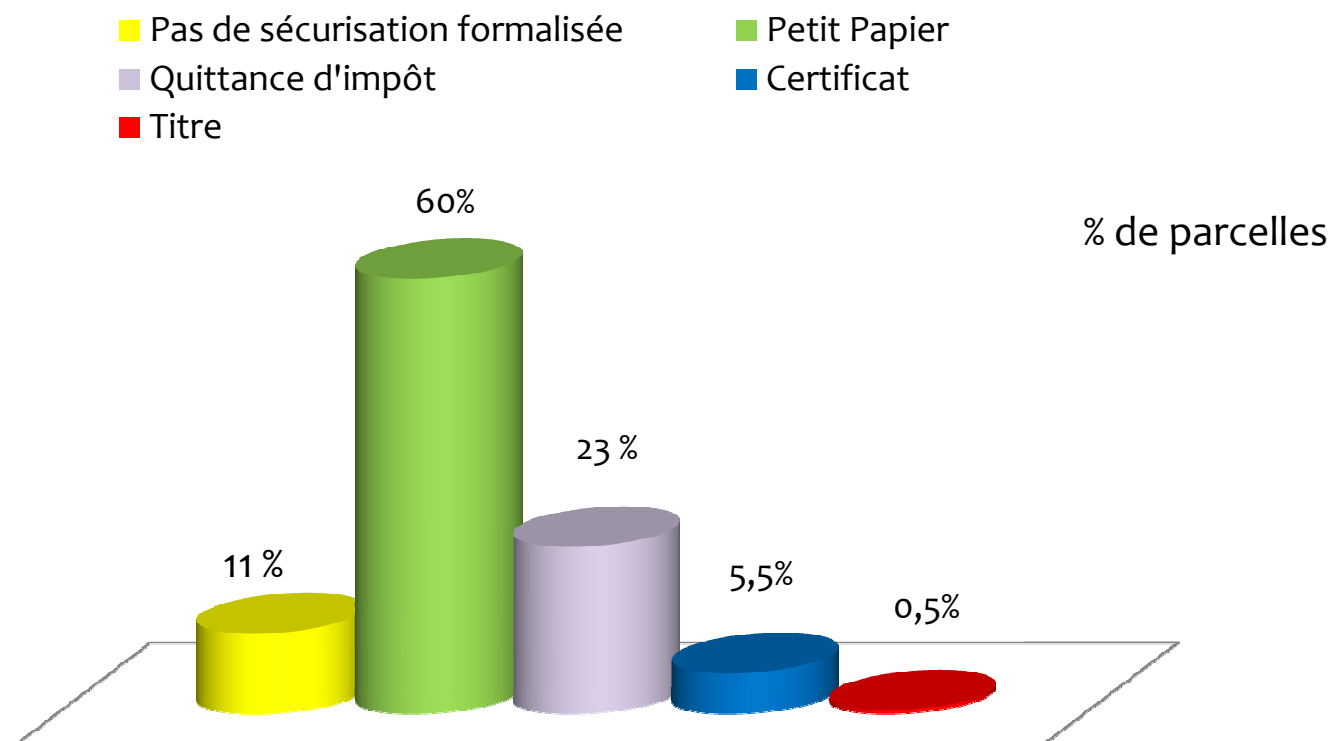
- La majeure partie des terres au niveau des communes est appropriée : seules 7% des parcelles ont été acquises par mise en valeur
- Le marché devient un mode d'accès à la terre de plus en plus important : 37 % des parcelles ont été achetées (contre 16% il y a 10 ans)





## Quels sont les modes de validation des droits utilisés ?

- Reconnaissance sociale uniquement : 11% des parcelles
- Utilisation d'un document écrit : 89% des parcelles
- Mais pour 60% des cas => petits papiers en mode de sécurisation principal, dont les 3/4 ne sont pas visés par un représentant de l'Etat (chef du fokontany, maire, autres)





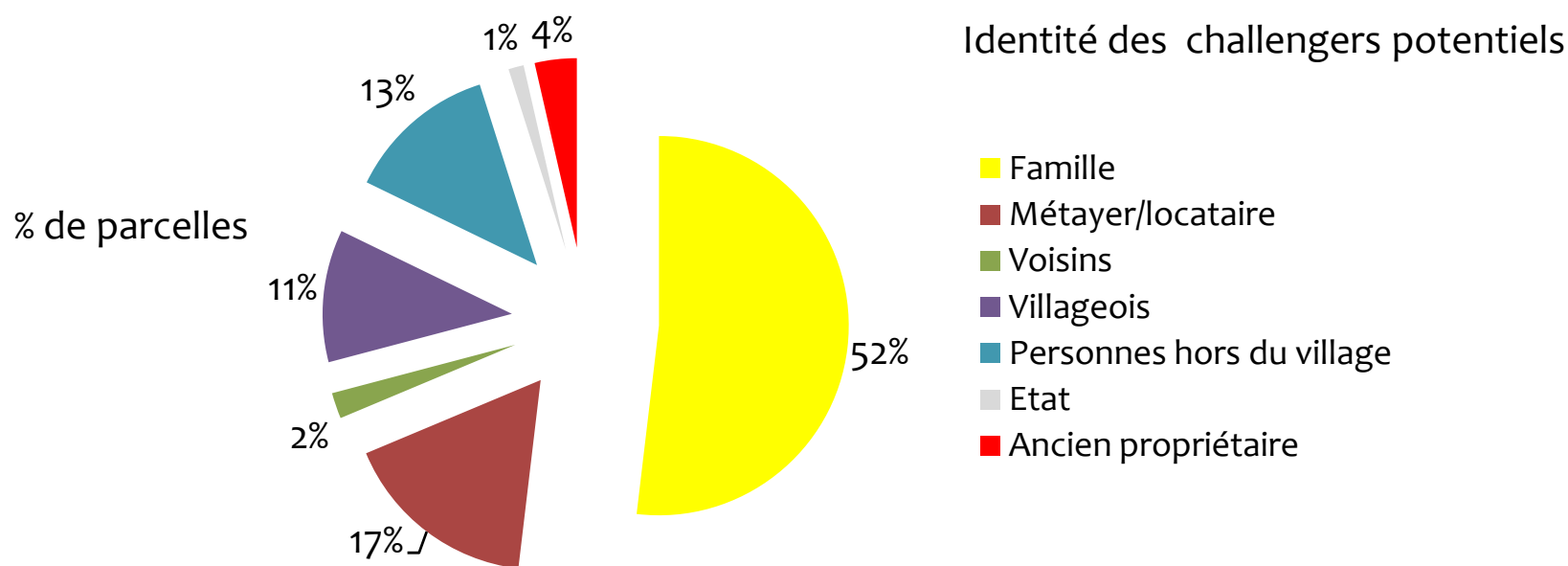


## Est-ce qu'il y a un sentiment d'insécurité généralisé?

**Insécurité foncière => différence entre détenir un document légal et craindre que ses droits soient contestés**

Sur le court terme : seuls 8,2% des ménages déclarent craindre une contestation de leurs droits et dans un cas sur deux, ils mentionnent que cette contestation pourrait venir d'un membre de la famille,

Sur le long terme : dans **la plupart des cas, les enquêtés déclarent qu'un document légal pourrait être utile**





## Quels sont les facteurs qui contribuent à réduire ce sentiment d'insécurité foncière ?

L'absence de documents fonciers n'implique pas forcément un sentiment d'insécurité foncière.

Mais, le fait d'avoir un document écrit diminue la probabilité d'un sentiment d'insécurité : quittance d'impôts et surtout, petits papiers et certificats.

- le certificat a plus d'impact sur le sentiment de sécurité lorsque celui-ci est effectivement obtenu. Dans l'attente d'un certificat, le sentiment d'insécurité peut au contraire augmenter,
- les petits papiers et les certificats semblent avoir un effet similaire,
- le titre foncier ne semble pas contribuer à un meilleur sentiment de sécurité (formalité sur une parcelle où le ménage se sent déjà relativement sécurisé ou craintes du fait d'un manque de mise à jour du titre au nom de(s) occupant(s) actuels



## THEME C

Qui sont les détenteurs de certificat?  
La certification  
est-elle inclusive ou non ?





## **Le processus de certification est-il accessible à tous ?**

### **Les caractéristiques des ménages**

**L'accès à la certification foncière n'est pas exclusif et concerne tous les profils de ménages, relativement :**

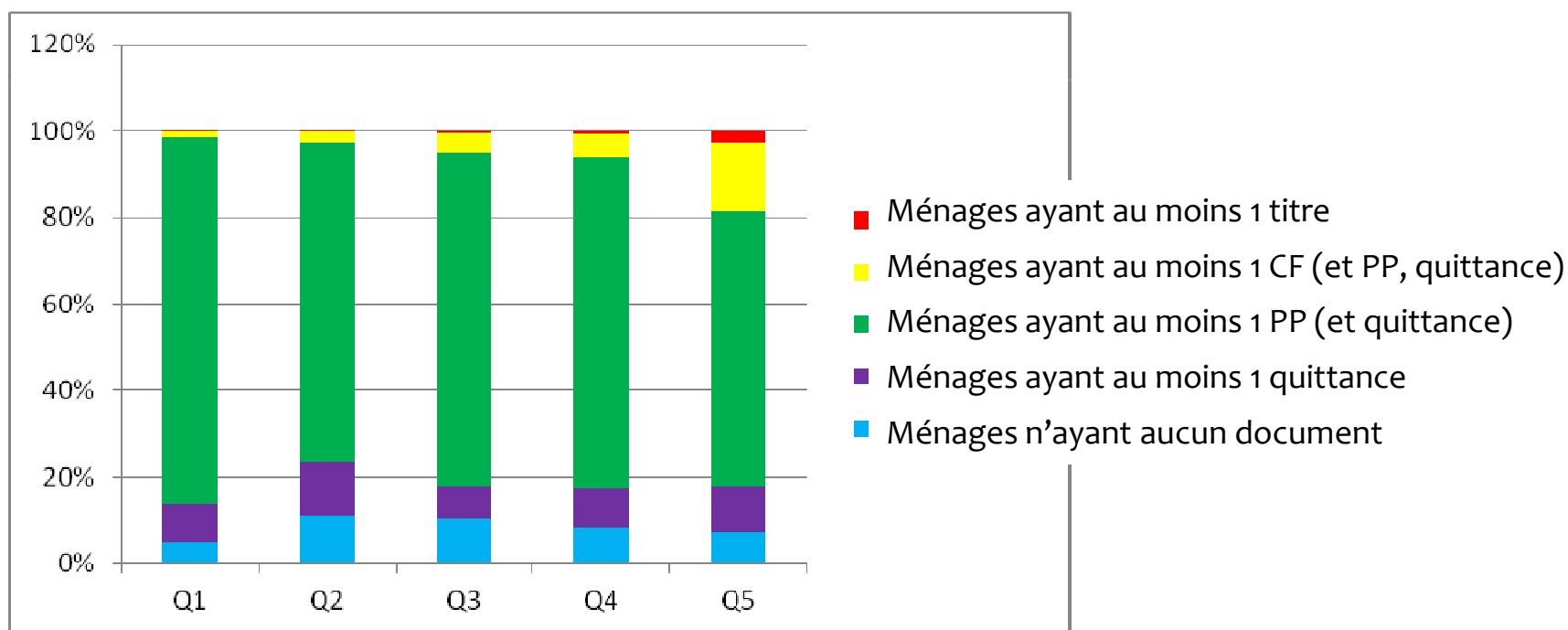
- aux critères de richesse : 1 ménage sur 10 du tercile le plus pauvre a eu recours à la certification ;
- aux critères d'éducation : des chefs de ménage qui n'ont jamais été scolarisés (16% des détenteurs de CF) ou qui n'ont pas dépassé le primaire (47%) ont certifié leurs parcelles => preuve que la procédure est relativement accessible ;
- aux critères d'éloignement des villages : les propriétaires résidant dans des villages éloignés ont certifié leurs parcelles ;



## Le processus de certification est-il accessible à tous ?

### Les caractéristiques des ménages

Cependant, plus les ménages sont aisés (biens dotés et en particulier en termes de nombre de parcelles détenues) et plus ils sont instruits, plus il est fréquent que les ménages recourent à l'écrit (petits papiers) puis à la légalisation (certificat et titre).



Q1, Q2.. Q5 incluent chacun 20% des ménages et vont du moins aisés aux plus aisés



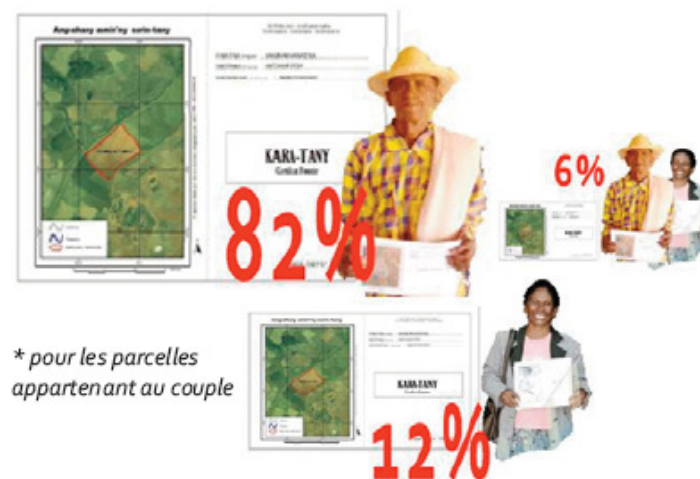
## Le processus de certification est-il accessible à tous ? Les caractéristiques des individus

### Genre

Les hommes sont les principaux propriétaires (62% des parcelles contre 11% pour les femmes) et sont aussi les principaux détenteurs de certificat : 74% contre 21% au nom des femmes

Point intéressant, **les femmes certifient plus leurs parcelles que les hommes** : 7% des parcelles appartenant aux femmes sont certifiées contre 4 % de celles appartenant aux hommes

Mais, sur les parcelles déclarées au nom du couple (24% des parcelles), le certificat est le plus fréquemment au nom de l'époux :







## **Le processus de certification est-il accessible à tous ?**

### **Les caractéristiques des individus**

#### **Migrants ou non *tompon-tany***

Non originaire = une catégorie très large =

- venir du village voisin ou d'une région éloignée,
- 25% sont présents depuis 1 à 9 ans, 50% entre 10 et 20 ans et 25% de plus de 20 ans
- ces non originaires peuvent être plus aisés que les *tompon-tany* (commerçants),

Le caractère de « non originaire » (déclaré par les enquêtés) et le nombre d'années de présence ne semblent pas jouer sur l'accès à la certification,

*Tompon-tany* et non originaires certifient leurs parcelles dans les mêmes proportions

**Une analyse à approfondir selon le profil des migrants**



## THEME D

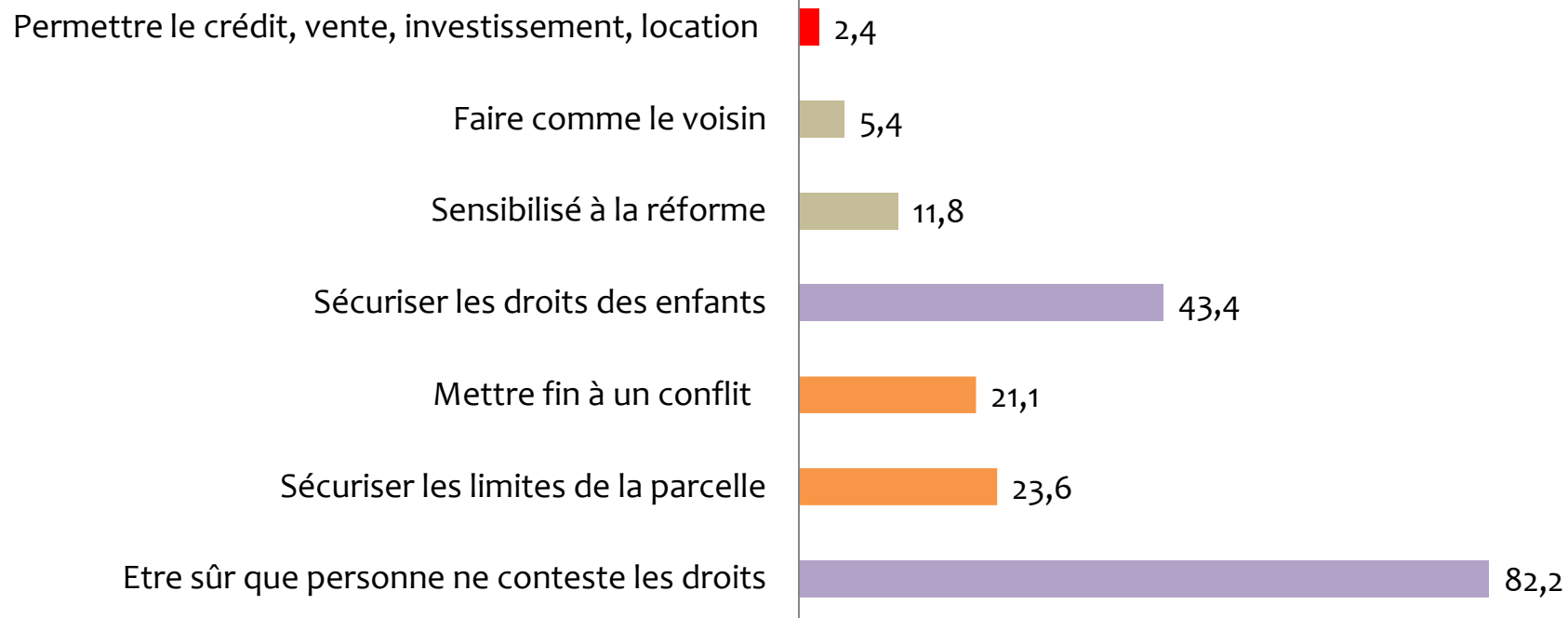
Quelles parcelles sont certifiées ?



## Pourquoi les individus/ménages certifient ils leurs parcelles?

### Les motifs

**Selon les enquêtés la certification est réalisée en vue de** = se protéger de toutes contestations, offrir une sécurisation aux descendants et mettre fin à un conflit .. mais plus rarement dans l'objectif de vendre, louer, investir ou mettre en gage la parcelle.







## Pourquoi les individus/ménages certifient ils leurs parcelles?

### Les pratiques

Près de 5% des parcelles ont été certifiées, mais lesquelles ont été les plus fréquemment certifiées ?

- ✓ **les parcelles rizicoles** : celles qui ont le plus de valeur socialement et économiquement pour les ménages ;
- ✓ **les plus petites parcelles (inférieures à 0,5 ha) et les plus grandes parcelles (supérieures à 2 ha);**
- ✓ **les parcelles acquises par achat ou par donation** : pour se protéger d'éventuelles contestations de l'ancien propriétaire ou de ses descendants, mais aussi les parcelles **mises en valeur** pour conforter une reconnaissance sociale encore trop récente,
- ✓ **les parcelles détenues par les femmes** ;
- ✓ **les parcelles qui ne disposaient d'aucune preuve écrite de propriété** pour protéger les parcelles les moins sécurisées ;



## **Pourquoi les individus/ménages certifient ils leurs parcelles?**

**Le certificat :**

- ✓ Une protection de long terme contre tous types de contestations,
- ✓ demandé dans une logique d'opportunité : 72% des CFs obtenus dans le cadre d'opérations d'information et de promotion type KTM,
- ✓ demandé dans une logique de protection : pour protéger la parcelle la moins sécurisée ou celle ayant le plus de valeur pour le ménage,
- ✓ Un complément aux petits papiers

**Le certificat ne remplace pas les petits papiers car :**

- ✓ certains usagers préfèrent les petits papiers car les coûts, les instances d'autorités impliquées et la définition des droits sont différentes ;
- ✓ certains usagers font d'abord un petit papier et envisage de demander un certificat plus tard (par exemple pour les parcelles achetées),
- ✓ certains guichets exigent des petits papiers pour la constitution des dossiers de certification ;



## Pourquoi les ménages ne certifient ils pas leurs parcelles?

**Sachant que les réponses ont été fortement influencées par le contexte de l'enquête, la plupart des ménages (80%) annonce :**

- ✓ avoir le droit de certifier leurs parcelles sans demander d'autorisation préalable à la famille ou à un chef coutumier,
- ✓ trouve le certificat utile ,
- ✓ mais affirme ne pas certifier par manque d'argent ou du fait d'autres priorités de dépenses (56%).

**Surtout, le recours à la certification semble limité dans les cas où :**

- ✓ le risque de contestation des droits sur la parcelle est plus faible ;
- ✓ le certificat est moins adapté : par exemple sur certaines parcelles héritées maintenue en indivision (pour adapter l'allocation des parcelles familiales en fonction des besoins de ces membres, pour maintenir les relations d'obligations et droits au sein du collectif et limiter les ventes de détresse).





## Débats sur les thèmes A, B, C et D



# Des premiers points de débats

## Information

Les personnes connaissent le guichet et s'y rendent pour obtenir des informations, comment accompagner et valoriser ce rôle d'information ?

### La demande de CF =

- 5% des parcelles en 3 ans => plus de 50 ans pour obtenir 100% des parcelles ?
- Demandes plus massives lors des opérations KTM (logique d'opportunité) ou ponctuelles en cas de sentiment d'insécurité prononcé (logique de protection) ? Sans opération KTM la demande mensuelle est donc limitée.

## Inclusion

Ménages : Tous les profils de ménages ont demandés des CFs, mais les plus aisés et les plus instruits y ont plus recours. Faut-il favoriser des démarches plus systématiques pour favoriser l'inclusion ?

Individus : Comment limiter l'exclusion légale des femmes (ex: des parcelles déclarées comme appartenant au couple), des ayants-droit sur les parcelles familiales ?



# Des premiers points de débats

## Adaptation du certificat ?

Faut-il rapprocher le Certificat et les Petits Papiers ?

Certaines parcelles sont moins fréquemment certifiées = les parcelles héritées, est-ce parce que le sentiment d'insécurité est faible ou parce que le certificat n'est pas adapté ?

Autres....





# Perception et Effets de la Certification Foncière au niveau des ménages ruraux 2<sup>nde</sup> partie

Hôtel Panorama

Mercredi 7 Novembre 2012





## THEME E

# Certification et conflits fonciers



## Quelques données sur les conflits fonciers

- Des points délicats à traiter dans le cadre d'une enquête
- Ils ne concernent ou n'ont concerné que 2% des parcelles (avec de fortes variations entre les communes). La violence des conflits ou la difficulté à les résoudre donnent l'impression que les conflits fonciers sont très fréquents;
- Les conflits portent notamment sur les parcelles rizicoles, les plantations pérennes ou les grandes parcelles;
- Ils opposent le plus souvent des membres de la famille (42%) ou des résidents d'un même village (30%)





## Certification et litiges fonciers

5% des parcelles certifiées ont été l'objet d'un conflit (contre 2% en moyenne)

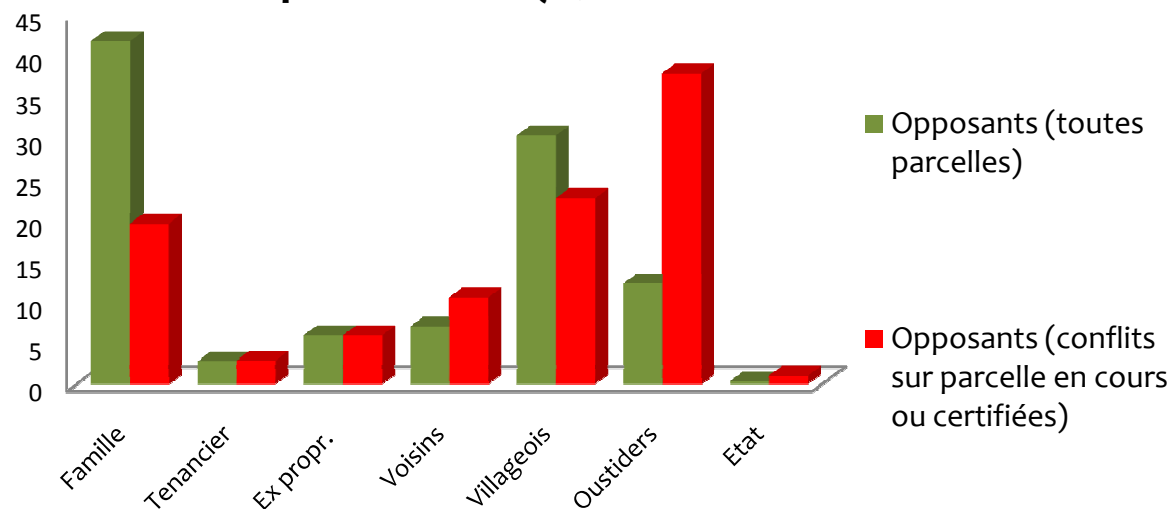
**Pourquoi une plus forte fréquence des conflits ?**

**La certification a réveillé, engendré ou vise à mettre un terme aux conflits :**

- moins de conflits au sein de la famille mais des litiges entre (prétendus) propriétaires et personnes extérieures au village

⇒ Donc recherche de protection plus forte et moins locale que les petits papiers

**MAIS l'obtention du certificat peut mettre fin aux conflits déclenchés par la procédure de certification et aux conflits préexistants (67% de résolution au moment de l'enquête)**





## Quelles sont les instances d'autorités mobilisées en cas de conflits ?

### Pour les conflits en général:

- la majorité des plaignants ne mobilise que des instances ultra-locales (famille, *raiamandreny* et chef de *fokontany*);

**Pour les conflits réactivés ou générés par la certification**, les instances sollicitées changent :

- les instances telles que la famille ou les *raiamandreny* sont moins sollicitées,
- celles de la sphère légale sont plus sollicitées (maire, agent de guichet, tribunal).
- **dans tous les cas le chef de village /de *fokontany* conserve un rôle clé.**

**=> une articulation entre la gestion locale villageoise et la gestion foncière décentralisée,**

- certains vont jusqu'au tribunal et sont résolus dans la plupart des cas recensés au profit du détenteur de certificat (9 cas sur 11).

**=> La justice, instance légale extra locale, viendrait ainsi confirmer le résultat de la consultation locale opérée dans le cadre de la certification.**



## **THEME F**

# **Certification et marchés fonciers**

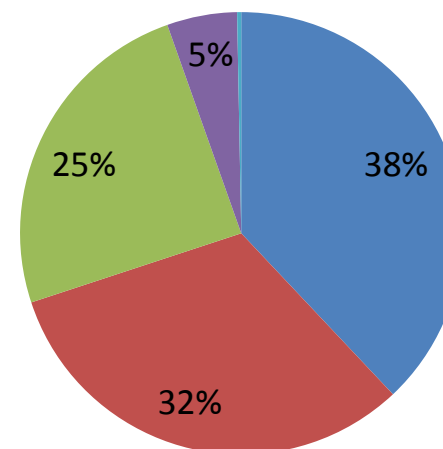




## Certification et activité du marché du faire-valoir indirect

Le faire-valoir indirect (métayage, location, prêt) concerne 5% des parcelles (avec des fortes variations entre les communes de 1% à 13%) et 9% des parcelles rizicoles

**Les transferts les plus fréquents sont le métayage et La location mais les prêts demeurent importants**



■ Métayage ■ Location ■ Prêt ■ Délégation de droits ■ Autre

Dans les communes étudiées, les **ménages les plus aisés prennent des parcelles en location ou métayage à des ménages plus démunis car ils sont capables de mobiliser ou financer de la main-d'œuvre.**

**L'absence de sécurisation légale des parcelles n'empêche pas ces transferts,** toutefois la cession des parcelles sécurisées par un petit papier (simple ou officialisé) est plus fréquente.



## **Certification et activité du marché du faire-valoir indirect**

**Il n'est pas encore possible d'analyser les impacts de la certification sur ces transactions (échantillon trop petit).**

Néanmoins, certains propriétaires ont préféré attendre d'avoir leur parcelle certifiée avant de la céder en métayage ou en prêt,

### **Quelle place pour le guichet dans la sécurisation de ces contrats ?**

- ✓ ces transferts temporaires de droits fonciers sont rarement formalisés par un document (10% des cas et surtout pour les locations) ;
- ✓ lorsqu'il y a rédaction d'un petit papier, la commune n'est jamais sollicitée (chef de *fokontany* dans 30% des cas);
- ✓ les enquêtés ne jugent pas utile de formaliser la transaction.



## Certification et marché foncier de l'achat vente

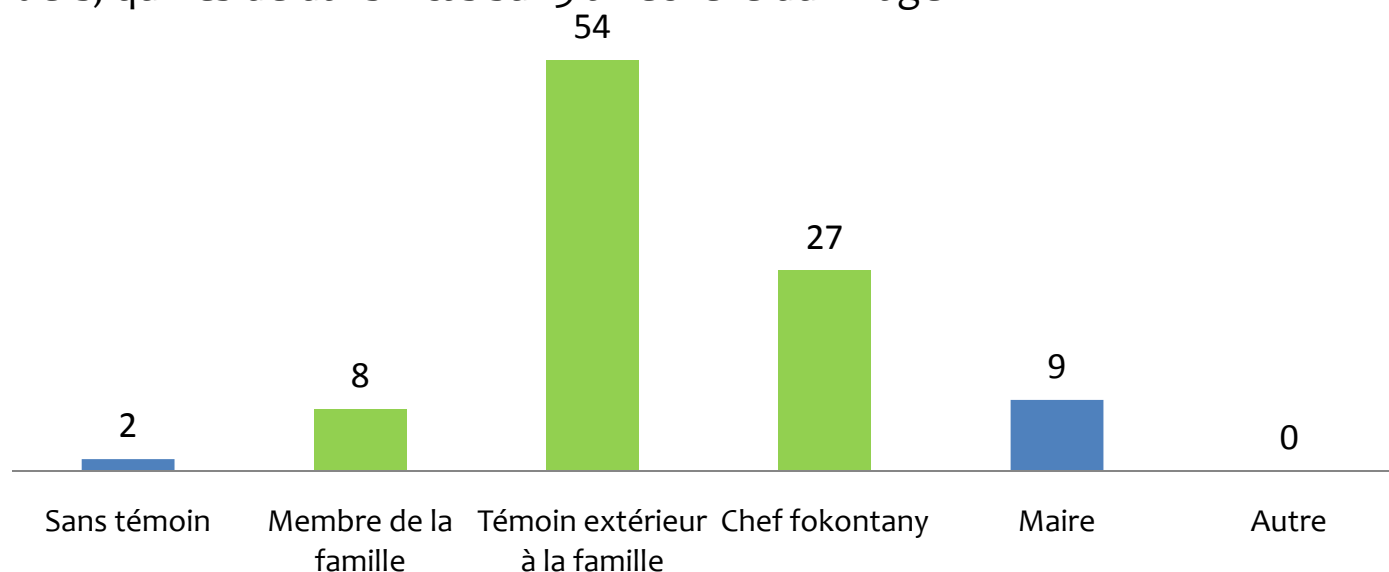
**Le marché de l'achat vente est actif.**

✓ Achat : sur l'ensemble du patrimoine foncier des ménages, 37% des parcelles ont été achetées et un tiers de ces transactions ont été réalisées entre 2006 et 2011.

✓ Vente : Les ménages sont réticents à déclarer les ventes de parcelles.

**=> L'absence de sécurisation légale n'empêche pas ces transferts.**

La grande majorité des transactions sont accompagnées par l'établissement d'un petit papier signé par un tiers, qui réside dans 2 cas sur 3 à l'échelle du village







## **Certification et activité du marché de l'achat vente**

**Il n'est pas encore possible d'analyser les impacts de la certification sur ces transactions achat-vente (échantillon trop petit).**

Pour l'heure:

- les acheteurs n'exigent pas systématiquement que les parcelles soient sécurisées légalement pour les acheter;
- les vendeurs mettent leurs parcelles sur le marché (le plus souvent pour un besoin urgent de revenus) quel que soit le mode de sécurisation de la parcelle (avec ou sans petits papiers, avec ou sans certificat, avec ou sans titre)

### **Quelle place pour le guichet dans la sécurisation de ces transferts ?**

- ✓ ces transferts souvent formalisés par un document (90% des cas);
- ✓ le document n'est visé que dans 10% des cas par la commune;
- ✓ les enquêtés jugent utile d'avoir un document et beaucoup certifient des parcelles achetées.



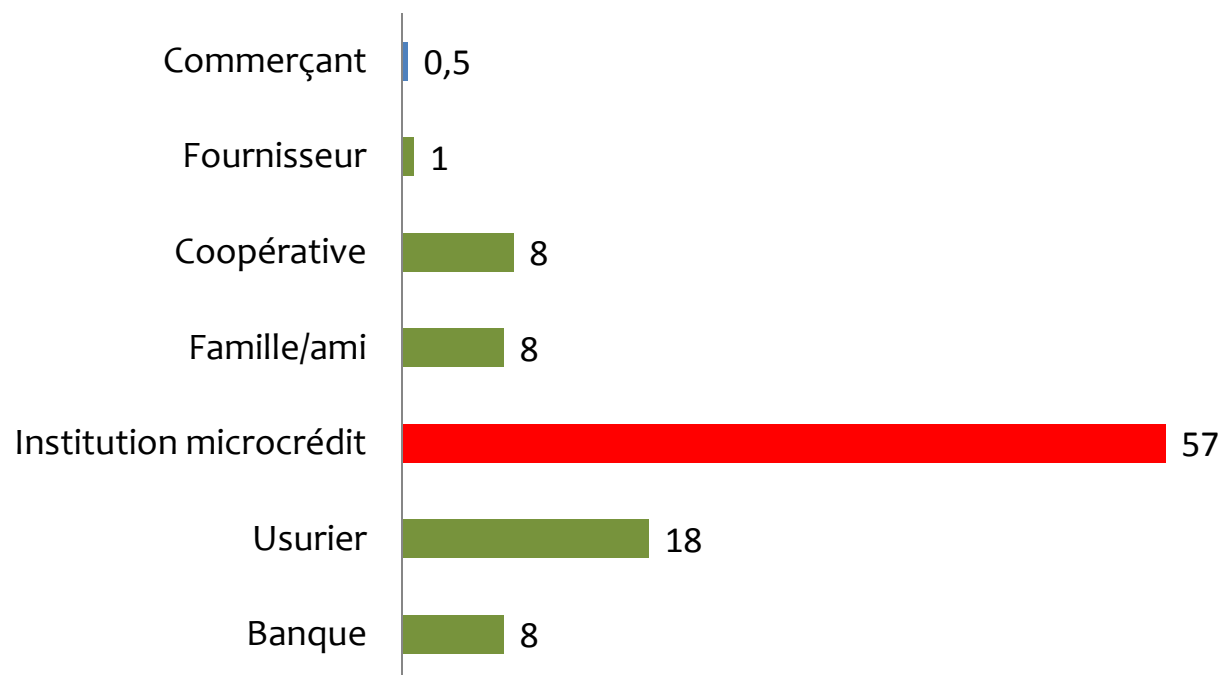
## **THEME G**

### **Certification et accès aux crédits**



## Des données sur l'accès aux crédits

- **Peu de ménages ont accès au crédit** : 12% des ménages entre 2006 et 2011, 5% en 2011).
- 2/3 des crédits sont alloués aux activités agricoles
- Les principales sources de crédit sont les institutions de micro-finance (57% des crédits)



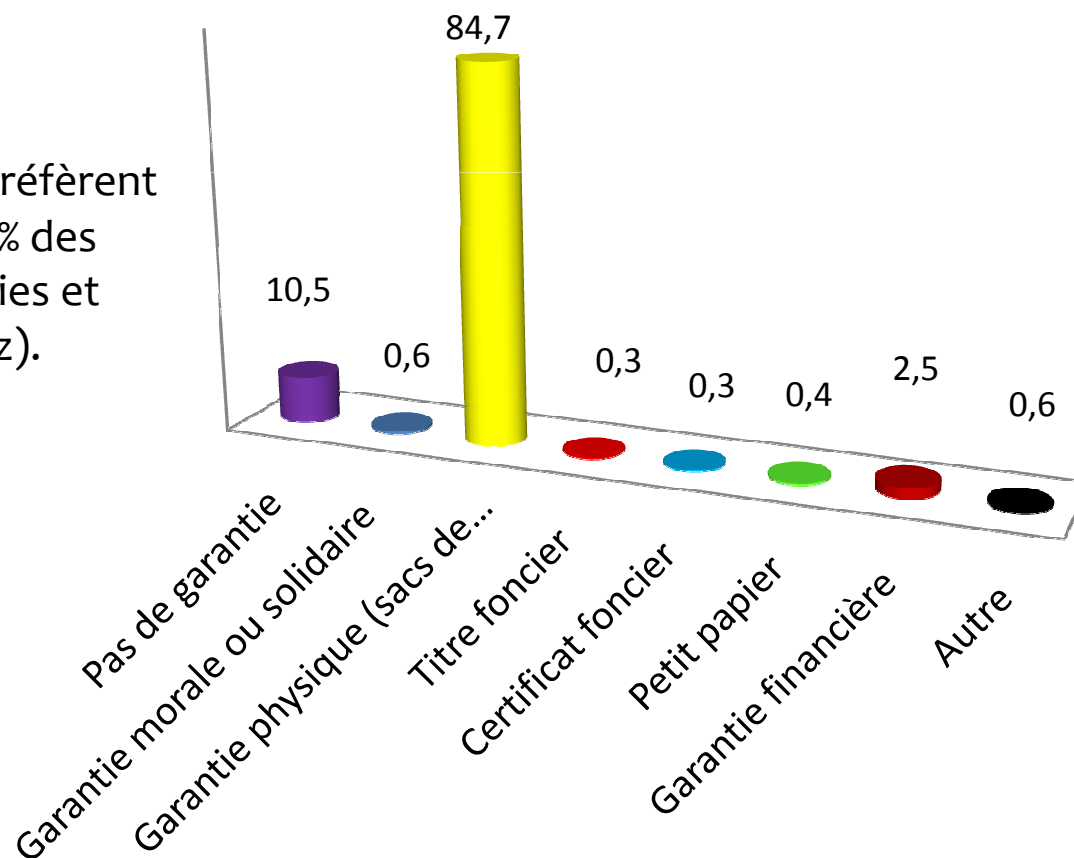




## Les garanties foncières sont rarement utilisées

- Les garanties foncières sont rarement utilisées (18 cas sur 419) et quand elles le sont :
  - uniquement par les IMF , des coopératives voire des proches,
  - TF ou CF ou petits papiers sont acceptés , mais CF

• Ceux qui fournissent des crédits préfèrent utiliser des garanties physiques (85% des cas) qui peuvent être aisément saisies et revendues (vélos, bœufs, sacs de riz).





## **Certification et crédit : un lien non mécanique**

**La volonté d'obtenir un crédit dépend du projet du ménage et d'un environnement porteur pour ce projet (accès aux marchés, information, routes, ect)**

**Le fait d'avoir (ou non) un document légal n'est pas un critère déterminant pour accéder au crédit**

Les projets et les capacités économiques du demandeur de crédit prime sur le type de garantie demandée.

**Il peut ainsi avoir un lien entre attestation légale et accès au crédit mais ce lien n'est pas mécanique ! Il faut que les contextes locaux rendent économiquement et socialement possible l'usage de la terre comme garantie :**

- les institutions de crédit hésitent à prendre les garanties foncières car elles sont difficilement saisissables et revendables,
- les propriétaires peuvent également hésiter à mettre leur terre en garantie par peur de la perdre définitivement,



## **THEME H**

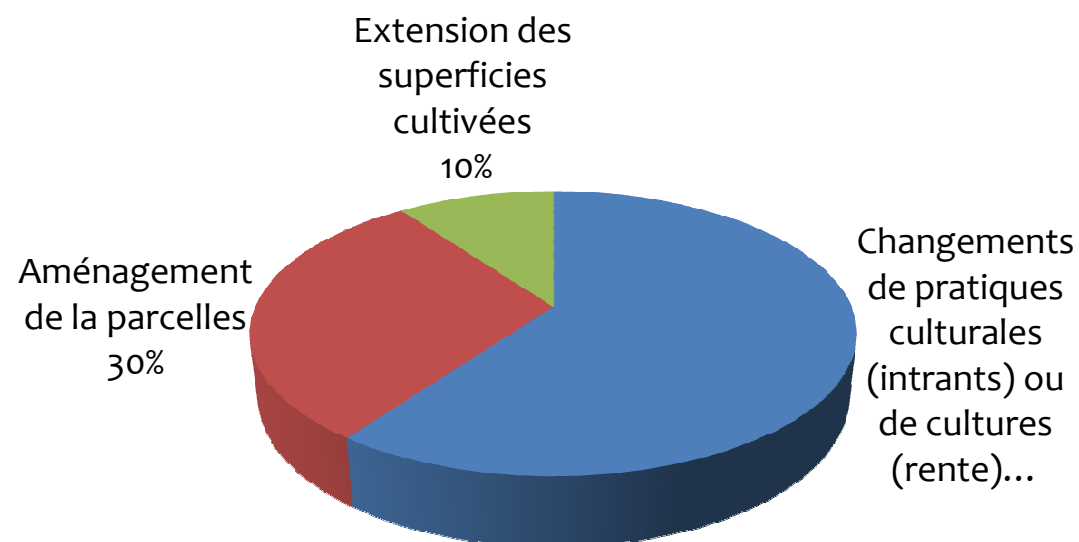
# **Certification et investissements**





## Des données sur l'investissement agricole en lien avec le foncier

- sur les 5 dernières années, 20% des ménages déclarent avoir investi sur une de leurs parcelles (16% des parcelles)
- une définition large de l'investissement:

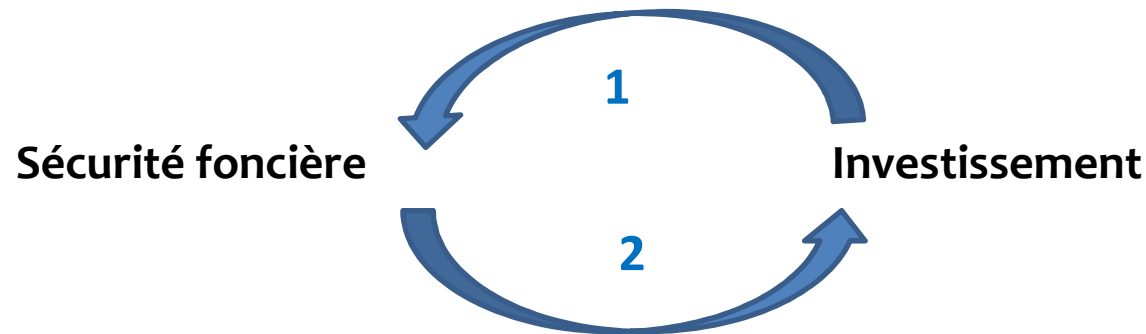


- les investissements concernent plus fréquemment les parcelles localisées dans les zones les plus fertiles (bas-fonds et *baiboho*) ainsi que les plus grandes parcelles



## Certification et investissement : sécuriser les investissements réalisés avant tout

Les liens entre sécurité foncière et investissements peuvent être dans deux sens :



1 « j'investis pour marquer mes droits de propriété (mur, puits, cultures pérennes) et me sentir en sécurité »

2 « une fois en sécurité sur ma parcelle, j'investis »

**Fait intéressant, d'après l'enquête, la certification est réalisée après investissement**

**= sens 1 bis : « j'ai fait des investissements et je continue cette stratégie de sécurisation ou je veux sécuriser ces investissements avec un certificat »**



## Certification et investissement : sécuriser les investissements réalisés avant tout

Les hypothèses explicatives sont:

- « **sécuriser le bien le plus important** » la certification porte sur les parcelles qui ont le plus de valeur pour le ménage et, souvent, les parcelles sur lesquels ils ont le plus investi :
  - investissement en capital pour acquérir la parcelle ;
  - investissement en travail ou en capital pour avoir de meilleurs rendements;
- « **continuer à sécuriser ses droits en plus des marqueurs de propriété** » les ménages saisissent l'opportunité du certificat pour prolonger une stratégie de consolidation et de sécurisation de leurs droits fonciers réalisée jusqu'alors par le travail et l'investissement : parcelles solam-pangady; plantations de plantes pérennes, aménagements visibles ;

**Investir demande plusieurs conditions** : un accès au capital, un accès aux marchés des intrants, un accès à des débouchés et, dans certains cas, un sentiment de sécurité

La certification pourra être un élément pour créer de bonnes conditions à l'investissement mais elle ne constitue qu'un seul élément de toute cette combinaison





## Les points de débats